



Professionalisering, decentralisering og styringsmaskering

Paper til Nordisk Konference om professionsforskning, NORPRO, Århus 25-26 oktober 2012

Rasmussen, Palle; Staugaard, Hans Jørgen

Publication date:
2012

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Rasmussen, P., & Staugaard, H. J. (2012). *Professionalisering, decentralisering og styringsmaskering: Paper til Nordisk Konference om professionsforskning, NORPRO, Århus 25-26 oktober 2012*. Paper præsenteret ved Nordisk Netværk for Professionsforskning, Århus, Danmark.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Professionalisering, decentralisering og styringsmaskering

Palle Rasmussen, Institut for Læring og filosofi, AAU, palleras@learning.aau.dk
Hans Jørgen Staugaard, Videncenter for Professionsstudier, UCN, hjs@ucn.dk

1.0 Indledning

Professionsbegrebet er kommet til at stå centralt i dansk uddannelses- og institutionspolitik de senere år. Det skyldes især indførelsen af professionsbachelorgraden og professionsbacheloruddannelser i Danmark i 2000 og 2001, og i forlængelse heraf etableringen af professionshøjskoler (Staugaard 2011). Mens professionsbegrebet sjældent har været brugt som argument af de 'gamle' professionsuddannelser, især medicin og jura, er begrebet nu ofte på banen.

I den samme periode er der sat nye organisatoriske og styringsmæssige rammer for al videregående uddannelse i Danmark. Det er markeret af universitetsreformen i 2003, universitetsfusionerne i 2006 samt loven om professionshøjskoler i 2007. Tidligere var de mellemlange videregående uddannelser i Danmark kendetegnet ved et tæt samspil mellem på den ene side uddannelsesinstitutionerne (selvstændige institutioner som fx seminarier og sygeplejeskoler, i nogle tilfælde placeret i fagministerier) og på den anden side professionernes arbejdspladser og organisationer. Det har ændret sig. Tilsammen udviser de mange reformer, der er gennemført inden for en relativ kort periode, nogle generelle tendenser. Centrale elementer er etableringen af større enheder, professionalisering af ledelserne (bestyrelser, flere ansatte ledere) og styrkelse af uddannelsesinstitutionernes incitamenter til og redskaber til at være markedsaktører.

I dette paper interesserer vi os for de organisatoriske og faglige ændringer, der er gennemført i kølvandet på reformerne, og herunder de mange nye begreber, der er dukket op. Engelske ord og udtryk som evidence, accountability, output, outcome og management følges op af hele eller delvise fordanskninger som effektmåling, indikatorer og resultatkrav. Udtrykkene har det til fælles, at de er importeret fra navnlig amerikansk finans- og forretningssprog og knytter sig tæt til det, der kaldes management-kulturen og specifikt til samle-begrebet New Public Management (NPM). Management-kulturen har gennem de seneste årtier især sat sit præg på uddannelsessektoren, og i samme periode er diskussionen om professionalisering kommet til at stå centralt, ikke mindst når det gælder ledelse af skoler og uddannelser. På den ene side har man aldrig talt så meget om profession som gennem det seneste årti. På den anden side er der på uddannelsesområdet i samme periode gennemført styringsreformer, der radikalt ændrer vilkårene for professionsudøvelse. På denne baggrund er det vigtigt at se nærmere på sammenhængen mellem introduktion af nye styreformer i det offentlige og vilkårene for at arbejde (og kvalificere sig til at arbejde) professionelt. Vi vil tage udgangspunkt i to konkrete forhold på skole- og uddannelsesområdet fra de seneste år. Det første er nedlæggelser af mange små skoler og organisering af skoler i klynger med central ledelse samt den ideologiske baggrund herfor i rapporter fra det såkaldte Skolens Rejsehold. Det andet

er strategier i forhold til ledelse og professionalisering inden for universiteter og professionshøjskoler og universiteter og de nye institutionelle rammers betydning for dette.

2. Den decentrale centralisering

Det fænomen, man kunne kalde den decentrale centralisering er et fællestræk ved de nye styreformer, der i disse år gennemføres på uddannelsesområdet, hvad enten det drejer sig om folkeskolen eller de videregående uddannelser, og begge steder er den decentrale centralisering et af symptomerne på både styringsmæssige og indholdsmæssige forandringer. Decentraliseringen finder sted gennem delegering af styring og kontrol fra ministerierne til de enkelte institutioner. Den ledsages i næsten alle tilfælde af sammenlægninger af flere institutioner i kommuner og regioner med henblik på at løfte den større administrative byrde, der følger med uddelegeringen. Hvor det før var centrale afdelinger i ministerierne, der som direktorater var beslutningstager i både indholdsmæssige og administrative spørgsmål, så har ministerierne nu formelt reduceret deres rolle og nøjes med at udstikke rammerne for institutionernes drift. De decentrale ledelser har med andre ord formelt set fået mere magt, men samtidig er de underlagt en detaljeret styring på især det bevillingsmæssige område, og det gør det rimeligt at spørge, om der ikke i lige så høj grad er tale om en ny form for centralisering, hvor lokale ledere i stigende grad må agere som ministerielle embedsmænd og som ministeriernes "særlige udsendinge".

Ændrede styreformer behøver ikke i sig selv at betyde ændrede vilkår for professionsudøvelse. Vi vil benytte de to eksempler fra uddannelsessektoren til at se nærmere på, om der er en sammenhæng mellem ændrede styringsmekanismer og arbejdsvilkårene i institutionerne og mere generelt til at belyse udviklingstendenser inden for professionerne i uddannelsessektoren.

3. Eksempel 1: Skolesammenlægninger og lærerarbejde

Antallet af lukninger af grundskoler er steget kraftigt i Danmark siden 2010 i følge opgørelser fra Ministeriet for Børn og Undervisning. Medens der i tiårsperioden 2000 til 2009 blev nedlagt 142 skoler på landsplan, blev der i årene 2010 og 2011 alene nedlagt 143 skoler. Det skete med en kraftig stigningstakt: 25 i 2009, 118 i 2010 og 82 i 2011. Styringsmæssigt har kommunalreformens ikrafttræden i 2007 med en reduktion af antallet af kommuner fra 271 til 98 banet vejen for nedlæggelser og sammenlægninger af skoler, men alligevel indtræffer den kraftige stigning i antallet af nedlæggelser først i 2010. Fødselstallet har været svagt faldende siden 2008, og børnefamilier flytter i stigende grad fra de mindre byer på landet til de større byer. Det helt dominerende træk ved den kraftige reduktion i antallet af skoler er dog kommunernes ønske om at samle børnene på færre og større skoler. Samling på større skoler kan let begrundes økonomisk. Det interessante i denne forbindelse er imidlertid, at da sammenlægninger og nedlæggelser tog fart i 2010, skete det oftest med henvisning til rapporter og anbefalingerne fra Skolens Rejsehold, der udkom i juni 2010.

3.1 Skolens Rejsehold: den pseudovidenskabelige diskurs

Skolens rejsehold blev nedsat af den daværende liberale statsminister med det overordnede mål, *"at afdække styrker og svagheder ved den danske folkeskole og komme med konkrete forslag til forbedringer. Serviceeftersynets fokus er folkeskolen, men også frie grundskoler m.v. vil kunne blive inddraget, hvor det er relevant for kortlægningen af grundskolens styrker og svagheder."* (Skolens Rejsehold, kommissorium, 2. februar 2010)

Rapporter og bilag fylder i alt over 800 sider. Det giver indtryk af grundige og veldokumenterede undersøgelser som grundlag for rejseholdets anbefalinger, der senere dannede kernen i 'Regeringens udspil til en bedre folkeskole' med titlen: "Faglighed og frihed" (Regeringen 2010).

Rapportens ti anbefalinger er holdt i meget generelle vendinger. De fleste anbefalinger handler om rammer for skolens arbejde. Anbefaling nr. 10 lyder: "Styrket faglighed gennem større skoler." (Skolens Rejsehold, Rapport B: 138). Specielt denne anbefaling refererede man til i mange kommuner som det saglige og evidensbaserede grundlag for at nedlægge og sammenlægge skoler under en fælles ledelse.

Som det er tilfældet for de øvrige anbefalinger i rapporten, gøres der rede for udfordringer bag og baggrunden for anbefalingen. Det er kendetegnende, at de nævnte udfordringer er af faglig pædagogisk art: Det anføres, at små skoler 1) mangler ressourcepersoner blandt lærerne til at dække det fulde spektrum af kompetencer, 2) ikke er tilstrækkeligt fleksible og derfor ikke vil kunne tilbyde tilstrækkelig faglig specialisering i f.eks. udskolingen, 3) har for høje enhedsomkostninger pr. elev og vil have vanskeligere ved at rumme elever med særlige behov.

Når det kommer til baggrunden for anbefalingen, henvises imidlertid kun eksplicit til amerikanske undersøgelser af henholdsvis Garret 2004 og Hattie m.fl. 2009. Titlen på Garrets undersøgelse er: "Secondary School Size: A Systematic Review." Undersøgelsen har således fokus på amerikanske secondary schools med elever fra 6 eller 7 skoleår til 12. skoleår. Hattie et al.'s metaanalyse drejer sig især om lærerkvalifikationer og læreradfærd. Med andre ord er de eneste eksplicitte referencer, der bruges som evidensbaserende, hentet fra undersøgelser i en meget anderledes sociokulturel kontekst og med et andet fokus end det, undersøgelserne tages til indtægt for i rapporten. Derfor virker det meget relevant, når det i rapporten anføres:

Såfremt de udenlandske forskningsresultater kan overføres til Danmark, vil de fleste danske skoler altså ikke have en tilstrækkelig størrelse til, at eleverne får det bedste læringsudbytte." (Ibid: 141).

Som yderligere begrundelse for anbefalingen henvises derefter til en spørgeskemaundersøgelse fra UNI-C, der blandt andet har som resultat, at 74% af klasserne blev undervist af en linjefagsuddannet lærer på store skoler (500 elever og derover), medens det gælder 63% på små skoler (mindre end 250 elever). Den underliggende påstand er naturligvis, at linjefagsuddannede leverer bedre undervisning i fagene end ikke-linjefagsuddannede.

Endvidere argumenteres der for, at store skoler har lavere andel af elever, der segregeres til specialundervisning (1,2%) end små skoler (1,9%). Her kan det undre, at man ikke peger på, at der skal færre elever til at hæve procentdelen af segregerede elever på små skoler, men i stedet konkluderer, at store skoler er bedre til at integrere elever med indlæringsvanskeligheder end små skoler.

Som afslutning på punktet nævnes dog – igen med henvisning til Garrets undersøgelse af Secondary Schools i USA, at *"lærere på små skoler har en mere positiv opfattelse af undervisningsmiljøet, egen indflydelse på skolen og ledelsen på den skole, hvor de arbejder."* (Ibid:143). Det sociale aspekt tillægges dog ikke betydning for rapportens konklusioner om skolestørrelse. Anbefaling nr. 10 konkluderer, at *"en skole bør have mindst tre spor på hver årgang"* (Ibid.).

Baggrundsrapportens argumentation for denne anbefaling er eksemplarisk for argumentationsformen i Skolens Rejsehold. Der er mange og meget omfangsrige rapporter på www.skolensrejsehold.dk, men en gennemgang af rapporterne viser også rigtig mange gentagelser, og en meget stor del af materialet er ikke rapporter i traditionel forstand, men journalistisk opsatte artikler, der slår til lyd for en Best Practice. ("Fremtidens folkeskole – én af verdens bedste. Casekatalog"). Beskrivelserne af Best Practice tager det for givet, som ikke er særligt velfunderet analyseret i baggrundsrapporten. Hjemmesidekomplekset giver indtryk af at være tautologisk opbygget: Regeringen har på forhånd vidst, at der er noget galt med skolen og hvad der er galt, og undersøgelser, argumentation og referencer er valgt ud for at bekræfte disse antagelser (Staugaard 2010). Referencer til forskningsresultater er som i dette eksempel labile.¹

Eksemplet med den voldsomme stigning i antallet af skolenedlæggelser i forlængelse af rapporterne og anbefalingerne fra Skolens Rejsehold viser store organisatoriske og administrative omlægninger på skoleområdet med indførelse af ny styringsstruktur under dække af en storstilet iværksættelse af 'undersøgelser', der får videnskabeligt præg, men hvis præmisser og konklusioner på forunderlig vis ser ud til at have kunnet mødes, før undersøgelsen sættes i værk.

Den overordnede præmis ser ud til at være økonomiske besparelser og administrative/styringsmæssige rationaliseringer, hvor de decentrale ledelser i de større skoleenheder bedre vil kunne honorere ministeriets og centraladministrationens krav til skolernes drift.

Skolens Rejsehold bliver derfor også et eksempel på, hvordan det nye rationale, som vi her er fristet til at kalde NPM-rationalet, sætter sig igennem på skoleområdet. Den øverste ledelse af store lokale enheder må i stigende grad have administrative og økonomiske kvalifikationer, hvor det i de mindre skoleenheder har været de faglig-pædagogiske kompetencer, der blev prioriteret højest. Samtidig vil den øverste ledelse være orienteret mod opfyldelsen af de krav, der stilles til institutionen ovenfra, fra centralt hold. Den faglig-pædagogiske ledelse uddelegeres tilsvarende til område- og afdelingsledere. En naturlig konsekvens vil være, at der bliver stigende afstand mellem den administrative styring og den pædagogiske styring, som hver har deres værdisæt, og dermed stigende afstand mellem den professionaliserede ledelse og underviserne som professionsudøvere.

Man kan argumentere for, at denne arbejdsdeling mellem ledere og undervisere er hensigtsmæssig. Lederne tager sig af nødvendige økonomiske og administrative opgaver, som er svære for underviserne at håndtere, og de sørger for legitimiteten i forhold til de centrale politiske og administrative beslutningstagere i stat og kommuner. Underviserne aflastes for administrative opgaver og afskærmes fra pres fra beslutningstagerne, og de kan dermed koncentrere sig om deres professionelle arbejdsopgaver. Men en sådan tolkning af udviklingen holder ikke. For de centrale beslutningstagere formulerer målsætninger for skolernes "ydelser", som kun kan indløses via undervisernes professionelle praksis. Skolerne skal f.eks. sørge for, at færrest mulige elever udskilles til specialundervisning og også ofte at

¹ Et andet eksempel på tautologisk tilgang til udredningsarbejdet er Rasmussen, J. et al.(2010): "Komparativt studium af indholdet i læreruddannelser i Canada, Danmark, Finland og Singapore." Her sammenlignes læreruddannelserne i de fire lande (for Canadas vedkommende kun provinsen Ontario) med altdominerende hovedvægt på forskeres karakteristik af den litteratur, der indgår i udvalgte fagområders pensum. Udvælgelsen af landene er sket på baggrund af deres score i PISA og/eller TIMMS-undersøgelserne, og forskerne mener at få indikationer på, hvor godt elever i landenes grundskoler lærer på baggrund af forskernes egen klassificering af vidensformer i den anvendte litteratur i fagene i læreruddannelsen i de pågældende lande. (Staugaard 2010; Klitmøller & Nielsen 2011).

lærerne anvender foreskrevne metoder til at opnå dette. Derfor bliver det også ledernes opgave at vejlede og anspore underviserne til en bestemt adfærd. De professionelle underviseres fagligt-pædagogiske forståelser bliver overlejret af administrativt-pædagogiske diskurser, som skaber usikkerhed om rationalerne i undervisningen.

Gert Biesta beskriver blandt andet denne udviklingstendens som den kommer til udtryk i glidningen fra 'responsibility', at tage ansvar, til 'accountability', 'at stå til ansvar', og han beskriver det som også en semantisk glidning i selve begrebet 'accountability' fra at være et begreb med et demokratisk potentiale til at blive en fællesbetegnelse for gennemførelsen af en række procedurer og forskrifter:

"Ligesom ideen om evidensbaseret praksis udgør en trussel for uddannelsesområdets demokratiske kontrol, har ledelsestilgangen til accountability (det at stå til ansvar) eroderet underviseres mulighed for at tage ansvar (eng. take responsibility, altså at tage ansvar) for deres handlinger og aktiviteter og mere specifikt for, hvad det er intentionen, at deres handlinger og aktiviteter skal føre med sig."

(Biesta, G.J.J. 2011/2009: 61).

Biesta affærdiger ideen om evidensbaseret praksis på en lidt for generel måde. Hvis ideen indebærer, at viden om forudsætningerne for, indholdet i og konsekvenserne af praksis gøres tilgængelig for underviserne, og de får mulighed for at indarbejde denne viden i deres professionelle praksis, er ideen i god overensstemmelse med en grundlæggende præmis i professionsbegrebet, nemlig at professionalisme blandt andet bygger på systematisk viden (Merton 1982). Men ofte indebærer ideen om evidensbaseret viden noget andet, nemlig at de centrale beslutningstagere på forhånd fastlægger, hvad der anerkendes som evidens, og under hvilke former evidensen skal præge praksis. I sådanne bliver evidensbaseret et spørgsmål at implementere centralt fastlagte kriterier og metoder og forebygge, at der stilles spørgsmål ved dem.

Ledelsesdiskursen kommer således til at dominere over den faglig-pædagogiske diskurs, og ledelsesdiskursen præges i stigende grad af de diskurser, som formuleres af embedsværket i centraladministrationen, hvor evidensbaseret og effektivitet markerer ønsket om at opføre resultater af skolegang efter målbare kvantitative normer. Normerne for styring og evaluering af resultater i skolen bestemmes ovenfra af en centralmagt, der ikke længere giver sig til kende som et 'direktorat' med udstedelse af 'hyrdebrev' om form og indhold, men som en bagstopper-instans, der tilsyneladende objektivt samler data ind for at registrere, hvorvidt skolerne lever op til målene. Der bliver fokus på effektiviteten, som det fremgår af slagordet om 'viden der virker'. Effektmåling og vurdering udfordrer det, som i professionsforskningen ofte benævnes professionel dømmekraft, 'discretionary power', i dette tilfælde lærernes mulighed for at gennemføre undervisning ud fra en vurdering af, hvad der uddannelsesmæssigt, fagligt og pædagogisk hensigtsmæssigt i den konkrete situation. Netop den professionelle dømmekraft anses af professionsforskere for at være et centralt kendetegn ved professionsudøvelse. (Freidson 2001, Lipsky 1980).

Skolens Rejsehold var med sit '360 graders eftersyn' et eklatant udtryk for en centralt iværksat ekstern kontrol, der ifølge sit kommissorium skal lægge vægt på netop 'accountability' i betydningen (kvantitativ)

effektmåling af resultater.² Kravet om evidens og 'accountability' lanceres som en forskningsundersøgelse, men der er ikke meget videnskabelig konsekvens eller konsistens i rejseholdets rapporter, som snarere fremtræder som en pseudovidenskabelig legitimering af et politisk beslutningsgrundlag.

4. Eksempel 2: Forskning og undervisning under organisatoriske omlægninger på universiteterne

Universitetsloven fra 2003 med revisioner i 2006 og 2011 er skelsættende for ledelse og drift af de højere læreranstalter, men også for underviseres og forskeres arbejdsvilkår. For at forstå, hvor skelsættende den var, må man se tilbage på det system, den afløste.

Den lov for universiteternes styrelse, som blev indført i Danmark 1970, var i sit indhold en blanding af to styringsfilosofier. Den ene var den kollegiale beslutningsmodel, som traditionelt har præget de fleste europæiske universiteter. Væsentlige beslutninger tages af de akademiske ligemænd. Styrelsesloven udvidede ligemændenes kreds til ikke kun at omfatte professorerne, men alle de fuldtidsansatte universitetslærere. Den anden var den deltagelsesdemokratiske model, som siger at demokrati ikke kun udøves i og omkring de politiske institutioner, men på alle områder af samfundslivet, og dermed også på universiteterne (Held 2006). De forskellige grupper inden for universitetet (videnskabelige medarbejdere, studerende, tekniske og administrative medarbejdere) har alle ret (men ikke nødvendigvis lige ret) til at deltage i beslutningsprocesserne på forskellige niveauer.

I en lille artikel om demokratisering af universiteterne skrevet i samme periode, men i en tysk sammenhæng, formulerer Jürgen Habermas nogle argumenter, som også er relevante for den danske styrelseslov (Habermas 1969). Artiklen er en diskussion af de forskellige argumenter imod at give de studerende indflydelse på styrelsesforholdene ved universiteterne, og Habermas' hovedkonklusion er, at det er rimeligt at give de studerende indflydelse. Han peger på, at hvis universiteter i dag skal håndhæve en vis selvstændighed som ramme for forskning og undervisning, så forudsætter det, de har en eller anden form for politiske handlekraft. De skal ikke være partier, og deres styrelsesform kan ikke være den samme som folkestyrets. Men universiteterne må kunne være politiske aktører, hvis de skal sikre en ansvarlig videnskabelig autonomi, og dermed leve op til det universitetsideal, som Humboldt oprindeligt formulerede. Desuden fremhæver Habermas, at de studerende også er berørt af beslutninger vedrørende videnskabens organisation, og at de derfor har legitim ret til at blive inddraget.

Styrelsesloven etablerede styrende organer på tre niveauer - universitet, fakultet, og institut hhv. uddannelse. Interessegrupperne var repræsenteret med forskellig vægt; de studerende havde f.eks. halvdelen af pladserne i studienævn, men de videnskabelige medarbejdere havde stærk overvægt både i fakultetsråd og konsistorium. Repræsentanterne blev fundet via valg inden for interessegrupperne, og ledere på alle niveauer blev valgt.

² I kommissoriet lægges der navnlig vægt på

"Styrkelse af fagligheden i folkeskolen(...)", "Læringsmiljøer, som sikrer bedre ressourceudnyttelse(...)". "Mere tid til undervisning, stærkere undervisningskompetencer og systematisk feedback til lærerne og pædagogerne om resultaterne. (...)" – En stærkere og mere professionaliseret skoleledelse " (...) " - Større og mere systematisk åbenhed om skolers resultater, (...)" - Stærkere incitamenter til at de samlede ressourcer til folkeskolen anvendes omkostningseffektivt."

Styrelsesloven affødte stærk modstand, især fra to grupper. For det første indflydelsesrige kredse af professorer, som jo var den gruppe, som især havde tabt magt med lovens indførelse. Og for det andet kredse i erhvervslivet, som bl.a. så styrelsesloven som et udtryk for svag ledelse og manglende ansvar for fagene. Dette kan man f.eks. læse om i de forskningspolitiske erindringer af Jens Rostrup-Nielsen (2001), der som forskningschef hos Haldor Topsøe og medlem af en række forskningspolitiske organer deltog stærkt i forsøgene på at ændre styrelsesloven.

Modstanden mod styrelseslovens principper fik for alvor vægt, da Venstre og Konservative fik regeringsmagten i 1982, og Bertel Haarder blev undervisningsminister. Det afgørende brud kom dog først, da Socialdemokratiet efter år 2000 begyndte at tilslutte sig retorikken om behov for stærkere ledelse mm. på universiteterne (jfr. Socialdemokratiet 2001).

Med universitetsloven af 2003 indføres et radikalt nyt styrelsessystem med en bestyrelse som øverste myndighed. Bestyrelsen sammensættes med et flertal af udefrakommende medlemmer, og formanden vælges blandt disse udefrakommende (§ 12, stk. 1). Bestyrelsen ansætter og afskediger rektor og universitetets øvrige øverste ledelse efter indstilling fra rektor (§10, stk. 7). Endvidere er det bestyrelsen, der på universitetets vegne "indgår en udviklingskontrakt med ministeren, som i den forbindelse kan fastsætte mål." (§ 10,stk. 8). Internt på universitet kan faglige og bevillingsmæssige forhold diskuteres i 'Akademisk råd' (§ 15), men akademiske råd, nedsat af rektor, har hverken beslutnings- eller indstillingskompetence. Det er udelukkende et rådgivende organ: "Stk.3. Akademisk råd kan udtale sig om alle akademiske forhold af væsentlig betydning for universitetets virksomhed og har pligt til at drøfte de akademiske forhold, som rektor forelægger."

Universitetslovens hovedprincipper for styring og ledelsesorganisation er følgende:

- ansvar hos en bestyrelse med eksternt flertal
- universitetets øverste ledelse tilpasser aktiviteterne til den nationale politik via udviklingskontrakten
- lederposter på alle niveauer (undtagen studienævn) besættes ved ansættelse, ikke ved valg
- der er fortsat organer på fakultets- og studieniveau, men de er rent rådgivende

Det er vigtigt at være opmærksom på, at universiteternes ændrede ledelsesformer spiller sammen med nye elementer i den nationale politik. Det gælder ikke kun udviklingskontrakterne, men også senere indførte ordninger som Akkrediteringsrådet, hvis godkendelse er nødvendig for alle universitetsuddannelser (Rasmussen 2011), og den bibliometriske forskningsindikator, som anerkender eller underkender alle publiceringskanaler for forskning og tildeler forskningsenheder points efter deres produktivitet.

Universitetsloven af 2003 og senere lovgivning markerer således brud med de principper om autonomi med faglig og kollegial forankring, som har været gældende siden 1970-loven. Ledelsesstrukturen bliver enstrengt hierarkisk og under klar kontrol fra ministeren i kraft af udviklingskontrakten, der fastsætter kvantitative mål og resultatkrav for forskning og undervisning (Wright & Ørberg 2008). Den nye ledelsesstruktur omtales som 'en professionalisering' af universiteternes ledelse med henvisning til, at de udefrakommende bestyrelsesmedlemmer udpeges "i deres personlige egenskab" og at de "skal have erfaring med ledelse, organisation og økonomi, herunder vurdering af budgetter og regnskaber." (§12, stk. 3). Den faglige vurdering kan tilsyneladende nedprioriteres med henblik på at give større ledelsesmæssigt råderum. På institutplan gælder tilsvarende, at bedømmelsesudvalgets votum ikke længere er afgørende

ved ansættelser, men kun vejledende for institutlederen som ansættende myndighed, der kan vælge mellem de ansøgere, der er vurderet formelt kvalificeret til stillingen af bedømmelsesudvalget.

Et strategisk vigtigt element i loven er bestemmelsen om, at institutledere ikke vælges eller nomineres af medarbejdere, men ansættes efter opslag af lederen på niveauet over, som regel en dekan. I forbindelse med fremsættelsen af loven fremhævede Videnskabsministeren – Helge Sander – at ansatte ledere fandtes ved universiteterne i mange af de vestlige lande, Danmark plejer at sammenligne sig med. Det gælder også for rektorer og dekaner; men for institutledere er den mest udbredte form, at de udpeges af universitetsledelsen efter en eller anden form for høring af medarbejdere og/eller andre institutledere. Det fremgår indirekte af et svar fra Videnskabsministeren i forbindelse med udvalgsarbejdet om loven, er det kun i Danmark, at ansættelse af institutledere efter opslag er indført ved lov (Forskerforum 2003). Gennem denne bestemmelse har partierne bag universitsloven omdefineret institutledernes rolle og relationer; de skal ikke længere repræsentere institutternes medarbejdere over for resten af organisationen, de skal repræsentere den øverste ledelse over for medarbejderne. Samtidig har man søgt at skabe et arbejdsmarked for professionelle mellemledere på tværs af universiteterne.

Det, der udtrykkes som 'professionalisering' af ledelse, markerer en selvstændiggørelse af ledelse og administration i forhold til forskning og undervisning på såvel institutionsplan som institutplan. I lighed med, hvad der er sket for de mange sammenlagte uddannelser på professionshøjskolerne og hvad der er i færd med at ske i forbindelse med skolesammenlægninger på folkeskoleområdet, bliver ledere på universiteterne i stigende grad udskilt som 'en klasse for sig', der til gengæld for høje lønninger især er forpligtet 'opad' og 'udad' organisationen, således at professionalisering af ledelse også kommer til at indebære adskillelse mellem den tekniske og økonomiske administration og det faglige indhold i forskning og undervisning.

Et afgørende problem i denne udvikling er, at den risikerer at underminere sammenhængskraften og potentialet til organisatorisk læring i universitetets basisenheder, som f.eks. institutter, centre, studiemiljøer. Det er først og fremmest her, de universitetets grundkarakteristika og normerne for god videnskabelig og undervisningsmæssig praksis er forankret, og det er her de skal opretholdes og udvikles, når universitetet indgår i tættere samspil med det omgivende samfund.

5. Professionel segregering

De to indbyrdes meget forskellige eksempler, som her er præsenteret, har ikke kun det til fælles, at de omhandler tendenser inden for uddannelsessektoren. De rummer også fællestræk, hvad angår styring og organisering og ikke mindst hvad angår samspillet mellem styring og organisering på den ene side og professionsudøvelsen på den anden side. Denne opdeling i 'maskinrum' og 'styrerum' er indført i forbindelse med de seneste årtiers bølge af fusioner i det offentlige og med eksplicit reference til private koncerner, der som aktieselskaber har en bestyrelse som højeste myndighed, og som for private virksomheder spiller konkurrenceparameteret en stigende rolle: Casekataloget fra Skolens Rejsehold hedder: "Fremtidens folkeskole – én af verdens bedste.", og universiteterne fokuserer i omtalen af aktiviteterne ofte på placering på rangliste i forhold til andre universiteter. F.eks. fremgår det af Aalborg Universitets hjemmeside, at "Aalborg Universitet stormer frem på den internationale rangliste over verdens bedste universiteter,..." På Århus Universitets hjemmeside tales om "Forskning i verdensklasse", og

Københavns Universitet skriver på sin hjemmeside: "Københavns Universitet ønsker at udbygge sin position som ét af Europas førende universiteter".

Foruden konkurrenceparameteret vil vi her fremhæve tre andre fællestræk ved ændringer i ledelsesstrukturen og ved professionsudøverens (i disse tilfælde undervisernes) arbejdsvilkår.

Den professionelle underviser eller forsker får begrænset sit 'råderum for professionel vurdering' eller 'discretionary power'. De offentligt ansatte professionelle skal opfylde de mål og producere de resultater, som beskrives i udviklingskontrakterne og som indgår i de lokale ledeses resultatlønskontrakter og efterspørges i evalueringer og akkrediteringer. Det professionelle arbejdes kvalitet opgøres i resultater (output) og produktivitet eller effekt (outcome). Denne måde at værdisætte arbejdsydelserne på kaldes under et 'performance management', som udtrykker bestræbelserne på at få størst mulig effektivitet med anvendelse af færrest mulige ressourcer (Pedersen 2011:207). Den professionelle, men menige medarbejder måles på sin 'performance', som er styret af managerens kriterier. Det stiller naturligvis spørgsmål ved, hvor meget råderum, der bliver tilbage til selvstændige dispositioner på grundlag af en fagprofessionel vurdering. Under alle omstændigheder betyder den udefra og ovenfra kommende styring nye vilkår for professionsudøvelse blandt undervisere og forskere i den offentlige sektor.

En række kompetencer og beslutninger flyttes fra den menige professionsudøver til den lokale ledelse for den enkelte skoleenhed og det enkelte institut, eller de flyttes til den øverste decentrale ledelse. Disse ledelsesfunktioner selvstændiggøres samtidig i forhold til det daglige arbejde og tenderer at blive grundlag for en selvstændig profession. Den professionaliserede ledelse står direkte til ansvar over for den ministerielle styring med hensyn til opfyldelse af resultatkrav, blandt andet med henblik på udfyldelse af den enkelte ledeses resultatlønskontrakt.

På alle ledelsesniveauer er der magt og personaleansvar, men samtidig er hvert enkelt ledelsesniveau placeret i et enstrengt hierarki, som på én gang begrænser og beskytter den professionelle leder. På alle niveauer skal lederen leve op til og få sine ansatte til at leve op til resultater og effekter, som lederen ikke selv har defineret, men højst bidraget til udmøntningen af. Samtidig er det en beskyttelse af den enkelte leder, som med en vis ret kan siges at være underlagt de samme krav som sine ansatte. Denne opbygning gør det naturligvis interessant for alle i en organisation at kigge opad til den øverste position i hierarkiet. Hvis man er langsynet nok, kan man i de fleste tilfælde konstatere, at den øverste position er anonym, idet den består af et regelsæt og en systematik, som nok bygger på en række værdier, men værdierne er generelle og teknokratiske, og er mere eller mindre klart fastlagt af centrale politiske og administrative beslutningstagere. Henrik Kaare Nielsen kalder det 'den teknokratiske totalitarisme' (Nielsen, H.K. 2004).

Med andre ord er det gamle hierarkiske og meget synlige direktoratsstyre blevet afløst af nye styreformer, der ikke er mindre hierarkiske, men betydeligt mindre synlige og mere anonyme. Alle professionaliserede ledere kan med en vis ret påstå, at det ikke er dem, der bestemmer, men at de må leve op til de krav, der stilles udefra for overhovedet at kunne få bevillingerne i hus, og professionsudøverne ved, at deres ydelser/performance måles efter objektive skalaer, som ikke forhindrer dem i at yde andet og mere, end hvad der tæller på disse skalaerne, men som på den anden side heller ikke styrker identiteten som professionel udøver af personligt skøn eller positionen, som den der har fået betroet selvstændig tilrettelæggelse og udførelse af sit arbejde.

I dette perspektiv er det sigende, at der netop i disse år tales meget om 'det professionelle lederskab' og om ledelse som 'en selvstændig profession'. Vores to eksempler synes at vise, at der faktisk er tale om selvstændiggørelse af 'profession ledelse', der kræver en særlig viden og uddannelse, en særlig specialisering og ekspertise, og som i stigende grad får sit eget professionelle råderum, delvis overtaget fra andre professioner og delvis nydefineret i forhold til det ledelseshierarkiet, således at positionen svarer til Andrew Abbotts beskrivelse af kampen om monopol inden for en særlig jurisdiktion:

"Den [professionen] kan skabe lige så mange skoler, aviser eller etiske regler, den vil. Men den kan ikke udfylde en jurisdiktion uden enten at finde den ledig eller kæmpe for den." (Abbott 1988:86)

Den nytilkomne 'profession ledelse' har på kort tid formået at skabe et selvstændigt felt og befæste det med de professionsmarkører, som allerede Max Weber noterede i sin analyse af det fremvoksende bureaukrati i den moderne preussiske stat i sidste halvdel af 1800-tallet. (Weber 2003/1922:81-108). Blandt de mange efter- og videreuddannelsesstilbud i Danmark er lederkurser- og uddannelser på ethvert niveau absolut topscorer, og beskæftigelsen er i de fleste tilfælde sikret på forhånd.

Samtidig betyder udviklingen af den nye 'profession ledelse', der er uafhængig af den eller de fagligheder, som de professionelle ledere er ledere for, at de fagprofessionelles råderum indskrænkes. I en situation, hvor 'profession ledelse' så at sige rykker ind på professionsudøvelsens felt med managementstyring og med 'accountability' og effektivitetsparametre er der ikke levnet meget plads til det, som Freidson har kaldt professionsudøvelse som 'the third logic' til sikring af balancen mellem markedsstyring og (statslig) managementstyring (Freidson 2001).

Vores pointe er vel at mærke ikke, at den fagprofessionelle praksis var ideel tidligere, og at man bør vende tilbage til situationen på skoleområdet og på universitetsområdet for 10, 20 eller 30 år siden. Der er ingen tvivl om, at på begge områder har råderummet alt for ofte været brugt til blot at videreføre en traditionel og bekvem praksis, som ikke havde ambitioner om at øge den faglige kvalitet eller møde nye udfordringer. Men den kombination af centralt fastlagte markeds lignende styringsmekanismer og professionaliseret decentral ledelse, som vi har beskrevet, fastlåser og begrænser den fagprofessionelle praksis, hvor der i stedet var behov for at styrke, udvikle og forny den. I forbindelse med indførelsen af akkrediteringssystemet for de videregående uddannelser formulerede evalueringsforskeren Hanne Foss Hansen den væsentlige pointe, at det var en forkert prioritering af kvalitetsmidlerne at ville akkreditere alle uddannelser. Man kunne nøjes med at akkreditere dem, som var udsatte eller strategisk vigtige, og så bruge resten af midlerne til at finansiere udviklingsprojekter, som kunne forny de videregående uddannelser (Hansen 2008).

Profession som en organisatorisk værdi ser ud til at være i færd med at fortrænge profession som en beskæftigelsesværdi eller faglig værdi ('occupational value'- Evetts, J. 2010). Spørgsmålet er imidlertid, om ikke talen om profession mister sin mening, hvis ikke den netop er knyttet til praktisk faglig professionsudøvelse uden hvilken 'profession ledelse' ikke har noget at være professionel ledelse af.

Litteratur

Aalborg Universitet <http://www.aau.dk/Nyheder/Vis+nyhed/aalborg-op-blandt-verdens-400-bedste-universiteter.cid48974> Opslag 18.09.2012

Abbott, A. (1988): "The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor". The University Chicago Press. Chicago and London.

Evetts, J. (2010): "Reconnecting Professional Occupations with Professional Organizations: risks and opportunities". Pp. 123-144 I: Svensson, L.G. & Evetts, J.: "Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions. Daidalos. Göteborg.

Forskerforum nr. 163, april 2003, s 4.

Freidson, E. (2001): "Professionalism. The Third Logic. On The Practice Of Knowledge. The University Chicago press. Chicago.

Habermas, J. (1969) "Demokratisierung der Hochschule – Politisierung der Wissenschaft". Merkur, XXIII. Jahrgang, 1969.

Hansen, H.F. (2008), "Akkreditering: Kvalitetsudvikling eller unødigt bureaukrati?" Information, 23. Januar 2008.

Held, D. (2006) "Models of Democracy", 3. udgave. Stanford University Press.

Klitmøller, J., Nielsen, K. (2011): "Æbler, pærer og den danske læreruddannelse." Dansk Pædagogisk Tidsskrift nr. 4, 12/11. pp. 37-47. København.

Lipsky, M. (1980): "Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual I Public Services. New York: Russell Sage Foundation.

Merton, R.K. (1982) *Social Research and the Practicing Professions*, by Robert K. Merton. Lanham: University Press of America.

Ministeriet for Børn og Undervisning. <http://www.uvm.dk/Service/Statistik/Statistik-om-folkeskolen-og-frie-skoler/Statistik-om-grundskoler/Antal-grundskoler> Opslag 13.09.2012

Ministeriet for Forsknings, Innovation og videregående uddannelser (2011): "Bekendtgørelse af lov om universiteter (universitetsloven). København.

Nielsen, H.K. (2004): "Den teknokratiske totalitarisme og universiteterne. Magtens inderliggørelse – nu med skin af frihed. Pp. 7-14 I: Dansk Pædagogisk Tidsskrift nr. 3.

Pedersen, O. K. (2011) "Konkurrencestaten." Hans Reizels Forlag, København.

Rasmussen, P. (2011) "Evaluering og akkreditering af videregående uddannelser", i: Andreassen, K; Friche, N. & Rasmussen, A. (red.) "Målt og vejet – uddannelsesforskning om evaluering". Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Regeringen (2003): "Nye veje mellem forskning og erhverv – fra tanke til faktura.

Regeringen (2010): "Faglighed og frihed – Regeringens udspil til en bedre folkeskole."

Rostrup-Nielsen, J. R. (2001) "3. række midtfor – forskningspolitiske erindringer". Odense Universitetsforlag.

Skolens Rejsehold (2010): "Afrapportering" og "Undersøgelser" www.skolensrejsehold.dk Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Folkeskolen. København.

Socialdemokratiet (2001) "Universiteterne i vidensamfundet". Debatoplæg.

Staugaard, H.J.:(2010) "Snævert eftersyn" I: Gjallerhorn. Tidsskrift for professionsuddannelser nr. 12/2010. VIAUC, Århus.

Staugaard, H.J..(2011): "Professionsbegrebet" I: Johansen, M.B.& Gytz Olesen, S(red.): "professionernes sociologi og vidensgrundlag." VIASYSTIME, Århus.

Weber, M. (2003): "Udvalgte tekster", bind 2. (Wirtschaft und Gesellschaft 1922). Hans Reitzels Forlag, København.

Wright, S. & Ørberg, J.W. (2008) "Autonomy and control: Danish university reform in the context of modern governance". In: "Learning and Teaching", Vol. 1, Nr. 2, 2008, s. 27-57.